AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION CONCERNANT LE PROGRAMME DE MAÎTRISE EN ANALYSE ET GESTION URBAINES OFFERT CONJOINTEMENT PAR L'UQAM, L'INRS ET L'ENAP.

Avis no 83.16
Dépôt légal - 1er trimestre
ISSN - 0709 - 3985
Sainte-Foy, le 23 mars 1984.

1. IDENTIFICATION DU PROGRAMME

1.1 Nom du programme

Maîtrise en analyse et gestion urbaines.

1.2 Appellation et abréviation du grade

Maître ès arts (M.A.).

1.3 Noms des établissements

Ce programme de l'Université du Québec serait offert conjointement par l'Université du Québec à Montréal (UQAM), l'Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation (INRS-Urbanisation) et par l'Ecole nationale d'administration publique (ENAP).

2. HISTORIQUE DU DOSSIER

L'Université du Québec a présenté au Comité des programmes, en septembre 1979, un premier projet de programme conjoint (UQAM, INRS) de maîtrise en analyse et gestion urbaines. Dans son avis no 79.18, daté du 16 mai 1980, le Conseil des universités recommanda d'en refuser l'implantation en précisant qu'advenant le cas où l'Université du Québec jugerait à propos de présenter un autre dossier de programme, il s'attendait à ce que ce nouveau dossier fasse état:

- «d'une identification précise des besoins de perfectionnement des administrateurs municipaux et régionaux en exercice;

- d'une révision des conditions d'admission qui tienne compte des besoins de perfectionnement qui auront été clairement précisés et qui devront limiter l'admission aux praticiens oeuvrant dans le secteur de l'Administration municipale;

- des modifications qui devront être apportées en conséquence aux objectifs, à la structure et à la durée du programme;

- des modalités d'une entente de collaboration avec l'Ecole nationale d'administration publique dans la réalisation du programme».

En septembre 1982, l'Université du Québec, après s'être assurée la collaboration de l'Ecole nationale d'administration publique, a soumis au deuxième projet de programme conjoint de maîtrise en analyse et gestion urbaines.

Le Comité des programmes entreprit l'évaluation de ce second projet et, à l'issue de ses travaux, il formula, lors de la 128e séance (26 et 27 mai 1983), une recommandation défavorable s'appuyant sur le «caractère très insuffisant de l'analyse des «besoins de perfectionnement des administrateurs en exercice»». L'Université du Québec, après avoir pris connaissance de cette recommandation, demanda son retrait de l'ordre du jour de la 147e séance du Conseil des universités (16 et 17 juin 1983) de manière à permettre aux établissements concernés d'apporter les correctifs nécessaires à leur projet. Le président du Conseil ayant acquiescé à cette requête, l'examen de ce dossier fut effectivement retiré de l'ordre du jour de cette 147e séance.

Le 27 septembre 1983, l'Université du Québec transmettait effectivement au Comité des programmes un document de 54 pages intitulé «Etude de la clientèle potentielle du programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines présenté par l'UQAM, l'INRS et l'ENAP», daté de septembre 1983 et destiné à appuyer une «demande de révision de la recommandation formulée les 26 et 27 mai 1983 par le Comité des programmes sur le programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines».

3. ÉVALUATION

L'évaluation de la deuxième version du projet de programme conjoint de maîtrise en analyse et gestion urbaines soumis par l'Université du Québec a été réalisé en deux étapes par le Comité des programmes:

- lors de sa 128e séance (26, 27 mai 1983), sur la base du seul dossier de programme transmis en septembre 1982;

- lors de ses 131e (26, 27 janvier 1984) et 132e (24 février 1984), sur la base dudit dossier de programme et de l'«Etude de la clientèle potentielle du programme...» transmise en septembre 1983.

3.1 Évaluation de qualité

Les deux experts consultés sur la qualité du programme par l'Université du Québec se sont déclarés favorables à son implantation, en pondérant ce jugement par un certain nombre de remarques et de suggestions.

Tous les deux, notamment, ont estimé que le tronc commun ne contenait pas un nombre suffisant de cours obligatoires. De même, ils ont suggéré l'adjonction d'un certain nombre de cours, sans proposer les mêmes toutefois. Enfin, ils ont jugé faible l'expérience accumulée par les professeurs dans le domaine de l'analyse et de la gestion urbaines; voici ce que l'un des deux a écrit sur le sujet:

«Sans vouloir mettre en cause la compétence respective des personnes dont la longue liste apparaît dans le projet, il faut avouer qu'on y trouve peu de spécialistes de la chose municipale. Il y a sans doute plusieurs analystes des phénomènes urbains mais ce sont avant tout des sociologues, des économistes, des urbanistes, qui n'ont jamais (ou très rarement) été placés dans une situation réelle de prise de décision.»

Ces deux experts ont reconnu l'existence des besoins en matière de formation et de perfectionnement auxquels le programme se veut apporter une réponse. L'un deux, cependant, qualifie d'optimistes les prévisions d'inscriptions étudiantes contenues dans le dossier de programme. Le même expert, dans une autre partie de son avis, émet des doutes sur la valeur qualitative de l'analyse des besoins ayant conduit à la préparation du projet de maîtrise.

Il y a lieu de faire remarquer ici qu'au moment d'adopter le programme, le Conseil des études de l'Université du Québec a pris des dispositions destinées à corriger certaines des faiblesses soulignées par les deux experts. Ainsi il a résolu d'adopter le programme sous réserve:

«- d'augmenter la liste des activités obligatoires prévues dans le programme et de revoir en conséquence la structure proposée en ce qui touche les cours optionnels;

- ...d'inviter les responsables concernés à tenir compte des propositions émises dans l'avis du vice-président à l'enseignement et à la recherche:

. quant à la possibilité d'ajouter un certain nombre de cours optionnels pour ce qui concerne la dimension «gestion» du programme;

. quant à l'opportunité de mettre à contribution, dans toute la mesure du possible, des ressources humaines qualifiées du milieu universitaire et du milieu socio-économique concerné».

3.2 Évaluation d'opportunité

Comme seulement deux des cinq experts consultés par le Comité des programmes se sont déclarés favorables à l'implantation de la maîtrise envisagée par l'Université du Québec, il ne sera fait état dans cette rubrique que des principales critiques formulées par les experts.

Plusieurs experts ont émis des réserves sur l'évaluation quantitative et qualitative des besoins. C'est ainsi que l'un d'entre eux a écrit les lignes suivantes:

«Cette appréciation des besoins est peut-être juste mais il est difficile d'en juger à partir des seuls éléments fournis au dossier. Il serait essentiel d'avoir un énoncé de la situation concrète de travail à laquelle font face les gestionnaires et ce,

selon le type d'emploi qu'ils assument dans l'administration urbaine. Une telle démarche est nécessaire pour déterminer avec justesse la nature des besoins car on peut supposer qu'un directeur de personnel d'une municipalité n'a pas les mêmes b oins de formation ou de perfectionnement que le directeur des travaux publics ou le gérant.

D'ailleurs, cette absence de distinction entre les catégories d'emplois est critiquable également lorsque l'on évalue le nombre de postes de gestionnaires à combler annuellement. En effet, en utilisant des données vieillottes, on estime à 148 le nombre de postes vacants, sans faire d'analyse pour savoir si ces emplois nécessiteront des candidats détenteurs d'un diplôme de 2e cycle ou si une formation poussée en analyse urbaine sera nécessaire à tous ces candidats».

Un autre expert formule une critique allant dans le même sens lorsqu'il estime que les promoteurs du programme ne se font pas une idée suffisamment claire des tâches auxquelles leur maîtrise se propose de préparer les étudiants:

«Là où toutefois, nous avons des réserves, c'est qu'on généralise peut-être un peu trop les postes visés. Ils sont tous du niveau gérance, soit, mais il existe des embranchements: trésorerie, greffe, urbanisme et travaux publics, personnel».

Les experts consultés sur la qualité et sur l'opportunité de même que les membres du Comité des programmes ne sont sans doute pas les seuls à se poser des questions sur la valeur de la méthodologie adoptée au chapitre 2 du dossier de programme ("Identification des besoins") et sur le caractère peu convainquant des conclusions qui y sont présentées. En effet, lors de la rencontre du sous-comité visiteur chargé de la pré-évaluation du projet avec les promoteurs du programme à l'UQAM le 30 mars 1983, l'un des administrateurs présents, interrogé par la valeur quantitative et qualitative de cette analyse des besoins, a répondu à peu près en ces termes:

"Ce n'est qu'à l'usage, une fois que le programme aura été implanté, qu'il sera possible de connaître avec exactitude les besoins auxquels il s'agit de répondre. Ces besoins existent, mais pour les faire se révéler de façon précise, il faut les confronter à une hypothèse de solution en bonne et due forme: un programme."

Le complément d'information transmis par l'Université du Québec en septembre 1983 sous le titre «L'Étude de la clientèle potentielle du programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines» a été examiné par le comité lors de sa 131e séance. Cette étude de clientèle a été jugée discutable, tant du point de vue de la méthodologie adoptée que des résultats obtenus.

La méthodologie utilisée présente une double faiblesse:

- la proportion des gestionnaires urbains interviewés par rapport à l'ensemble de ceux en poste dans la région montréalaise est très faible: 70 sur 4 000, soit 1,75% seulement;

- sur les 15 questions contenues dans ce questionnaire, 2 seulement étaient destinées à faire apprécier le projet de programme par les personnes rejointes. Le chapitre III de l'Étude (Présentation et interprétation des résultats) fait état du fort taux de satisfaction manifesté par les personnes rejointes à l'endroit du projet de programme. On peut, cependant, s'interroger sur la valeur des réponses obtenues pour ces 2 questions puisque les personnes interviewées n'avaient pas eu le loisir d'examiner le dossier de programme.

Les résultats de l'Étude sont par conséquent d'une portée très réduite, puisque:

- les conclusions de l'Étude sont uniquement d'ordre quantitatif: elles ne servent, en définitive, qu'à justifier les nombres de candidatures prévus dans le dossier de programme;

- l'extrapolation réalisée à partir des résultats d'une enquête téléphonique vaut ce qu'elle vaut étant donné le pourcentage très réduit des gestionnaires urbains de la région montréalaise effectivement rejoints;

- l'étude des besoins, bien que réalisée après le projet de programme, n'a entraîné aucune modification du projet.

En fait l'Étude ne visait pas «l'identification précise des besoins de perfectionnement des administrateurs municipaux et régionaux en exercice».

Elle ne visait même pas à vérifier si le projet précis de maîtrise proposé intéressait un assez grand nombre d'administrateurs en exercice. Les personnes rejointes n'avaient pas pris connaissance du projet.

Elle ne visait qu'à s'assurer qu'un diplôme de maîtrise comme projet de perfectionnement ralliait l'assentiment d'un nombre suffisant d'administrateurs en exercice.

3.3 Conclusion

D'un côté, le projet de programme soumis par l'Université du Québec en septembre 1982 a répondu de façon adéquate à trois des quatre attentes exprimées dans l'avis du Conseil des universités no 79.18 (16 mai 1980); cet avis se prononce contre l'implantation d'un premier projet soumis par l'Université du Québec en septembre 1979 et spécifie les quatre caractéristiques que devrait comporter un éventuel nouveau projet. En effet, les conditions d'admission ont été modifiées de façon à n'admettre que les candidats en fonction dans le monde de la gestion urbaine, la structure, les objectifs et la durée du programme (réduction du nombre de crédits de 60 à 45) ont été modifiés en conséquence et, enfin, un nouveau protocole d'entente (approuvé par le Conseil des études de l'Université du Québec en août 1982) prévoit la participation de l'ENAP aux côtés de l'UQAM et de l'INRS-Urbanisation. De plus, en réalisant son «Étude de la clientèle potentielle du programme...», l'Université du Québec a eu le mérite de tenir compte de la critique formulée à son adresse par le comité dans sa recommandation négative des 26 et 27 mai 1983.

D'un autre côté, le comité estime que l'«Étude de la clientèle potentielle du programme...» n'a pas permis «une identification précise des besoins de perfectionnement des administrateurs municipaux et régionaux en exercice», mais qu'elle s'est simplement efforcée de justifier les prévisions de clientèles établies dans le deuxième projet de programme.

Le comité est donc d'avis que l'approbation du programme devrait être accordée à titre expérimental. De la sorte l'Université du Québec pourra vérifier si le programme correspond bien aux besoins de perfectionnement d'une partie des administrateurs municipaux et régionaux en exercice et si cette clientèle particulière est suffisamment nombreuse pour justifier le programme. Cette approbation à titre expérimental pourrait être de 3 ans, c'est-à-dire permettre l'inscription de 3 cohortes successives d'étudiants. Au terme de l'expérience, l'Université du Québec devra présenter un dossier démontrant l'adéquation du programme aux besoins ou les modifications à apporter au programme pour répondre à ces besoins.

4. RECOMMANDATION

Le Conseil fait sienne l'évaluation du Comité des programmes, et accepte sa conclusion sous les deux réserves suivantes: 1) que l'Université du Québec implante cette maîtrise expérimentale avec ses ressources existantes, la quantité de ressources existantes dans les trois établissements concernés et le caractère expérimental du programme ne justifiant pas l'octroi d'une subvention spéciale de démarrage; 2) que le dossier transmis par l'Université au terme de l'expérience fasse état des modalités de concertation utilisées par les trois établissements concernés.

En conséquence, le Conseil adopte la recommandation suivante:

ATTENDU la présentation par l'Université du Québec en septembre 1979 d'un premier projet de nouveau programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines, de même que l'avis du Conseil des universités numéro 79.18 formulé à cette occasion et se terminant en ces termes:

"Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education de refuser l'implantation à l'Université du Québec à Montréal d'un programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines.

Advenant le cas où l'Université du Québec jugerait à propos de présenter un autre dossier de programme, le Conseil des universités s'attend à ce que ce nouveau dossier fasse état:

- d'une identification précise des besoins de perfectionnement des administrateurs municipaux et régionaux en exercice;

- d'une révision des conditions d'admission qui tienne compte des besoins de perfectionnement qui auront été clairement précisés et qui devront limiter l'admission aux praticiens oeuvrant dans le secteur de l'Administration municipale;

- des modifications qui devront être apportées en conséquence aux objectifs, à la structure et à la durée du programme;

- des modalités d'une entente de collaboration avec l'Ecole nationale d'administration publique dans la réalisation du programme." ;

ATTENDU la présentation par l'Université du Québec en septembre 1982 d'un deuxième projet de nouveau programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines;

ATTENDU la transmission par l'Université du Québec en septembre 1983 d'un complément à ce deuxième projet sous la forme d'une «Étude de la clientèle potentielle du programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines présenté par l'UQAM, l'INRS et l'ENAP»;

CONSIDÉRANT les mesures prises par l'Université du Québec pour répondre à chacune des quatre (4) conditions imposées dans l'avis du Conseil no 79.18 pour le dépôt d'un deuxième projet:

1 - la réalisation d'une «Étude de la clientèle potentielle du programme...», au lieu d'une analyse des besoins de perfectionnement de cette clientèle;

2 - la restriction de l'admission au programme aux seuls candidats en fonction dans le secteur de la gestion urbaine;

3 - la modification de la structure, des objectifs et de la durée du programme de manière à tenir compte de ce resserrement des conditions d'admission;

4 - l'approbation par le Conseil des études de l'Université du Québec, en août 1982, d'un protocole d'entente prévoyant la mise en commun de certaines des ressources de l'UQAM, de l'INRS et de l'ENAP dans le cadre du programme;

CONSIDÉRANT les prévisions de clientèles contenues dans l'analyse des besoins réalisée par l'Université du Québec en septembre 1983;

NONOBSTANT le caractère incomplet de cette analyse et l'incertitude qui subsiste quant à la conformité du projet de programme aux besoins de perfectionnement de cette clientèle;

CONSIDÉRANT qu'un programme expérimental permettrait à l'Université du Québec de tester ses hypothèses quant à la formule préparée et quant aux besoins;

CONSIDÉRANT la solidité des assises institutionnelles en cause, la valeur de l'équipe professorale impliquée et l'originalité de bon aloi du projet de programme, axé à la fois sur l'analyse et sur la gestion;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'éducation:

(d'autoriser l'Université du Québec à
(implanter un programme de maîtrise en
(analyse et gestion urbaines offert con-
(jointement par l'UQAM, l'INRS et l'ENAP,
(mais à titre expérimental pour 3 ans, à
(même leurs ressources existantes.

Cette recommandation a été adoptée lors de la 154e séance du Conseil des universités, tenue à Montréal les 22 et 23 mars 1984.

POOR

QUALITY

ORIGINAL